A CONSULTATION DOCUMENT ON THE MODERNIZATION OF CHARITABLE GAMING

Spring 2005

Alcohol and Gaming Commission of Ontario
20 Dundas Street West, 7th floor •Toronto, Ontario
M5G 2N6 •
Tel: 416-326-8700 or toll free in Ontario 1-800-522-2876 • Fax: (416) 326-8711• Website.www.agco.on.ca

Ontario

MODERNIZATION OF CHARITABLE GAMING

Introduction

The Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) is launching a consultation process to determine what changes should be made to the regulation of charitable gaming in Ontario. The consultation process is to obtain input to identify solutions leading to strategic change intended to allow the sector to sustain and grow charitable gaming. The intent is to modernize the regulation of charitable gaming in Ontario to reflect the needs in the 21st century.

This paper provides some background regarding how charitable gaming is currently regulated, what is to be accomplished through this consultation, and guiding principles for the consultation. The most important section in this paper outlines a number of areas for possible change and requests comment and feedback on those points. The Registrar is requesting input to ensure the challenges facing the industry are identified properly and that key priorities and the best solutions are identified.

Charities, suppliers, municipalities, First Nations, and associations involved in, or impacted by, charitable gaming in Ontario are asked to review this document and provide comment. Comments may be submitted directly or may be provided to representative organizations that the AGCO consults with on an ongoing basis. The AGCO has an established and productive partnership working with varied facets of the industry represented by the Ontario Charitable Gaming Association (OCGA), Commercial Gaming Association (Ontario) (CGAO), Registered Gaming Suppliers of Ontario (RGSO), and Break Open Ticket Program Management Alliance (BOTPMA). The AGCO also works with licensing authorities including individual First Nations and municipalities as well as representatives of the Association of Municipal Managers, Clerks, and Treasurers of Ontario (AMCTO).

The Registrar will review comments received and if necessary obtain clarification on a submission or obtain input from others with specific or general expertise. The objective is to review submissions over July and August. We will also work with the various associations on the details moving forward. It is important that all participants recognize that the objective is to achieve an effective balance while striving for overall consensus for the changes that are necessary for charitable gaming to succeed. Some changes will be

identified as necessary for the success of charitable gaming. The AGCO will strive for consensus and look for common themes of change.

Following the review of all submissions the Registrar will determine key priorities for change and their feasibility. Some changes will be easier and therefore quicker than others depending on how complex the change is and whether it is within the Registrar's authority or requires broader government decision making.

Please recognize that this review will not consider changes to the *Criminal Code (Canada)*. The *Criminal Code* is the responsibility of the federal government and does not fall within the scope of this review. The *Criminal Code*, for example, identifies only "charitable and religious organizations" as being eligible for a lottery licence.

Written responses are to be submitted to the Registrar by July 15, 2005. Responses should provide recommendations for solutions and follow the format of the questions posed in the section outlining the areas for review.

The Need for Change

Charitable gaming was established to allow charities to raise funds for charitable activities in Ontario. Those charitable activities enhance the lives of all Ontarians through improvements to arts and culture, youth sports, health care, environmental preservation, heritage and many other facets of our lives. Many suggest that the current regulation stands in the way of achieving this goal.

Charitable and religious organizations are issued licences to conduct charitable gaming. There are many other participants in the industry such as manufacturers of bingo paper and break open tickets, operators of bingo centres, retailers of break open tickets, suppliers of gaming equipment, and suppliers of services to charities. The success of charitable gaming is dependent upon fair and productive partnerships between all participants in the sector.

As the regulator, the AGCO does not market or promote charitable gaming; that is left to charities and suppliers. However, the AGCO should review its regulatory framework to ensure it allows the industry to operate in an efficient and effective manner.

There have been significant declines in the number of charities fundraising through charitable gaming and the remaining charities have seen a decline in revenues. For instance, in 1996 the gross wager for bingo was estimated at $1.2 billion and in 2003 estimated gross wager for bingos declined to just over $1 billion. In 1997 sales of break open tickets were estimated at $1.2 billion and in 2003 estimated sales declined to $360 million. The supporting industry has also suffered with the number of break open ticket sellers and the number of bingo centres declining by almost 50% over the past decade.

The market conditions have changed for all facets of charitable gaming over the last 15 years. The factors – which could be either positive or negative - have included:

- increased competition – for the consumer's entertainment dollar generally and within the gaming industry,
- changing customer base – both existing customers and potential new customers have changed in knowledge, experience, exposure to other products, etc.,
- products and facilities that no longer meet the expectations of the consumer,
- increased operating costs across the industry,
- a lack of coordinated research into, and industry knowledge regarding, the market penetration and market potential on a coordinated basis and of appropriate marketing towards the consumers. The Break Open Ticket Development Fund and the research carried out on the customers and branding demonstrates the importance of such research in making both regulatory and business decisions,
- the impact of non-smoking initiatives,
- issues impacting the customer base for communities close to the U.S. border,
- introduction of new forms of gaming run by government including the proposed e-bingo pilot sites which, if successful, may be expanded to other bingo hall operations,
- varied and independent evolution of the regulatory framework for each type of charitable gaming resulting in inconsistencies,
- changes to the regulatory structure and enforcement measures that have led to greater integrity and accountability,
- new tools such as technology that are available and may present opportunities to allow greater flexibility.

The Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) continues to work closely with representatives of the charitable gaming industry through a Strategic Working Group structure. The Strategic Working Groups meet regularly to discuss the needs of the industry and what changes the AGCO may consider to assist in improving charitable gaming in Ontario. Through ongoing consultation it has become evident that there is a need for significant review in order to allow charitable gaming to be competitive and to be an ongoing and important source of fundraising for charitable and religious organization.

It is important to ensure that regulation achieves what it has set out to do. In this case, the regulation of charitable gaming should allow the industry to be competitive, raise necessary funds for charitable and religious organizations within the *Criminal Code*, and ensure the industry is operated with honesty and integrity, in the public interest, and in a responsible manner. The public, in a competitive entertainment market, must have confidence in charitable gaming and its product. Accountability is an essential ingredient to public confidence.

Background

The *Criminal Code* establishes the framework for legal gaming in Canada. This allows for charitable gaming run by charitable and religious organizations to raise funds for charitable activities in Ontario. This framework was originally put in place in 1969.

In Ontario, licences are issued by the province (the Registrar of Alcohol and Gaming), by municipalities, and by authorized First Nations bands. This licensing structure was established in 1970 and reflected the needs of communities at a local level. The charitable gaming industry is regulated through the *Gaming Control Act* and terms and conditions established by the AGCO. More detail regarding the regulatory framework is attached as Appendix A.

Significant changes were implemented in the early 1990's and terms and conditions to licences were periodically updated to reflect changing times. Over the years changes have led to the introduction of many new initiatives such as in-hall progressive bingo games, the paid staff model, and advertising and promotions opportunities, and maximizing profitability while delivering value to the consumer. A recent example is the break open ticket revitalization initiative, with implementation starting in May 2005. These changes build on experiences and suggestions from the BOT Strategic Working Group. The changes include opening of the market to any BOT manufacturers meeting the requirements, expanded prize board percentages, new products, and a move to a centralized ordering/tracking system.

The government has recognized the need to assist with the delivery of charitable gaming through the introduction of electronics. The *Criminal Code* restricts gaming incorporating the use of electronics to government run gaming. As a result the Ontario Lottery and Gaming Corporation has announced the intent to pilot electronic bingo in partnership with the charitable gaming industry.

These and future changes are expected to open the market to innovative product, increase flexibility and improve accountability.

Guiding Principles

Following the consultation process, the Registrar will determine key priorities for change. Changes will be measured against the following essential guiding principles:

- Charitable gaming exists to raise funds for charitable activities to be carried out in Ontario by eligible charities at a local community level
- Charitable organizations are largely volunteer based with charitable gaming recognized as a form of fundraising for the organizations rather than the focus of their business
- Enhanced flexibility must be balanced by appropriate levels of accountability and trackability
- Gaming products and participants in the sector (charities, suppliers and others) must operate with honesty and integrity and in the public interest
- Success of charitable gaming is dependent upon fair and productive partnerships between all participants in the sector

- Adaptability is necessary in a continually and rapidly changing environment

Specific Areas for Review

Based on the guiding principles and discussions with charities, suppliers and associations involved in charitable gaming there are key areas that have been identified for review. These include:

1. Flexibility
2. Revenue Model
3. Advertising and Promotions
4. Gaming Products
5. Consumer Experience
6. Streamlining/Simplifying Administration
7. Roles and Responsibilities
8. Regulatory Framework

The purpose of this consultation is to obtain input from all interested parties to develop the key priorities, and best solutions and recommendations, for positive change. It should also be recognized that the consultation is taking into consideration licences issued by municipalities, First Nations, and the AGCO even though this will not be restated in each case.

1. Flexibility

   It has been suggested that more flexible rules are needed to allow the industry to be more competitive within the *Criminal Code* and to adjust rapidly to changes in market conditions. With more flexibility in one area there is usually a balance struck through more accountability or controls in another.

   Are there specific areas where you feel there should be greater flexibility, for example areas where the rules should be less specific and less restrictive? If there are, what balance should be put in place to offset the flexibility? An example would be reducing the detail in reports being filed which may increase the opportunity for fraud which might be balanced off by requiring a bond to be posted so there are funds guaranteed to cover any situation of fraud or improper use of funds that is uncovered. Another example would be to require the same level of detailed record keeping but not requiring the reports to be filed with the reports being audited through spot checks from time to time.

   When providing suggestions for solutions that suggest greater flexibility in the other sections include the added accountability or controls that provide the appropriate balance needed.

2. Revenue Model

Charitable gaming involves a portion of the sales being returned to the customers in the form of prizes. This is referred to as the prize board. It is often discussed in the form of a dollar amount or a percentage of the gross revenues. The revenue remaining after the prizes have been paid is then used to cover all expenses and ultimately provide a profit to the charity. Only expenses that are reasonable and necessary may be paid. The overall expenses include items such as the cost of the bingo paper or break open tickets, the cost of advertising and promotions, the cost for the services of a retailer of the product, the costs associated with renting a bingo centre, administrative costs, etc. The law requires that these are reasonable and necessary expenses. Some of the current revenue models state specific percentages that may be paid for different expenses. Feedback over the years has suggested that the current revenue models no longer make sense due to escalating expenses, the cost of the product, and value of return to the consumer. It has been suggested that the prize boards have increased to levels that are too high and no longer allow charities to raise appropriate levels of funds and to have sufficient money left to make the industry profitable for participants such as bingo centre operators. As a result there is a need to ensure that the revenue model(s) work for the different channels of distribution of gaming products and the types of gaming activities. For example, the revenue model for the distribution of break open tickets in a bingo centre may need to be different from the sale of break open tickets at a convenience store that is registered as a break open ticket seller.

To strike the right balance should prize boards be limited to a maximum amount? Should prize boards be limited in some way? Many jurisdictions limit prize boards for bingo to a maximum amount such as 65%. An example could be limiting all bingo games to a maximum prize board. Another example could be limiting the average prize board for a bingo session no matter how many games are played. A third example could be limiting the average prize board for a bingo centre where all charities share equally in the profits to an average over a month or a three month period. Comments could also be made with respect to prize boards for break open tickets or other lottery schemes, such as raffles.

Should the industry be provided greater flexibility with only a minimum profit for the charities being required rather than limiting the maximum amounts any industry member is permitted? An example could be requiring a minimum of 15% of the gross selling price of break open tickets going to the charity and allowing the industry that includes the manufacturer of the tickets, the gaming equipment supplier, the gaming services supplier, and the retailer to negotiate with the charity for the appropriate levels of compensation together with the appropriate level for prizes.

What should be taken into account in determining the most appropriate revenue model for the different gaming products (break open tickets, bingo, raffles, social gaming events) and channels of distribution (bingo centres, break open ticket sellers, raffle retailers, charities themselves)? Recognizing

the need to work within the *Criminal Code* with the expenses being reasonable and necessary some factors that have been identified in the past have included "rate of return" on investment by bingo centre operators, market conditions, including all sources of revenue at a location (such as the profits from the snack bar at a bingo centre), and allowing flexibility to provide opportunities to negotiate incentive-based payments as part of a contractual model.

Should the restrictions be very specific in details, or should the regulatory framework allow for different models or possibly encourage different models? Should flexible models that adjust as the market evolves be permitted?

3. Advertising and Promotions

Opportunities to advertise or promote charitable gaming have generally been limited as a specific expense linked to a single licence. For instance, a charity may only spend up to 2% of the gross revenues from bingo to advertise that bingo event. This limits both the value of the funding and the scope of the activities. There is no amount allowed for the charity to advertise their specific Break Open Ticket sales and for raffles the advertising amounts are unlimited. It has been suggested that there is a need to do more advertising and promotions in order to compete in the entertainment market. The Break Open Ticket Development Fund (BOTDF) was established to provide centralized funding supported by all product sold in Ontario and to benefit all charities selling Break Open Tickets in Ontario. The Fund allows the industry to invest larger amounts of money for the benefit of the industry as a whole. Through the BOTDF, research has been conducted for the industry and a brand identity is being developed.

What suggestions for advertising and promotions should be considered to make charitable gaming more competitive in the current and ever-changing market? An example could be requiring all charities, or all bingo centre operators, to commit a certain amount of money to research, advertising, and promotions, in order to develop more effectively the bingo market.

Should there be specific limits established for the sectors that currently do not have restrictions on advertising and promotions, specifically raffles and social gaming events?

4. Gaming Products

Many people involved in the charitable gaming industry in Ontario have suggested that there are opportunities to improve the types of games and products being offered to consumers. Recent research for break open tickets has supported this suggestion and has indicated there is room to improve charitable funds and revenues through better marketing, better training, adjusting the product, and providing more variety of product. Another example is the Ontario Lottery and Gaming Corporation supporting charitable bingo through the introduction of electronics in the pilot sites.

Are there specific changes to existing products (break open tickets, bingo, raffles, social gaming events) that would make products more attractive to customers? Is there a need to change paper-based bingo to reflect changes in the industry as a result of the introduction of electronic-bingo to ensure a balance that benefits the overall industry? Should there be specific requirements for training? Should future changes be specific to rules for playing individual games and products or be established to be more general to address a category of game allowing for more flexibility and supporting the introduction of new games more quickly? Are there specific items that should be considered to support innovation? Are there additional products that should be considered to assist the industry through diversification that are in accordance with the *Criminal Code*? Bingo is undergoing a transition with the introduction of e-bingo. What can be done to harmonize paper bingo and e-bingo?

5. Consumer Experience

   It is recognized that the consumer will determine the success of the charitable gaming industry. There is a need to keep the existing players happy and at the same time attract new players. Consumers want to have confidence that charitable gaming is fair.

   What changes can be considered to improve or expand charitable gaming and the activities offered together with charitable gaming that will help to increase the number of customers? If broader services are offered should the government require some level of customer protection and how should this be decided? Should there be a requirement for market research to clearly identify and understand the marketplace and the needs of the customer?

6. Streamlining/Simplifying Administration

   The 21st century has provided new tools for administration such as electronic funds transfer in banking. This allows charities to make transfers of money and payments electronically rather than requiring cheques to be written in each case. **Are there any ways to streamline or simplify administration relating to charitable gaming that will reduce overall costs and provide greater flexibility? Are there specific suggestions relating to reporting that will improve effectiveness and efficiencies?** Examples include consolidated reporting or electronic reporting options, and the collection of data that flows from reporting. **Are there additional suggestions and opportunities for improvement?**

7. Roles and Responsibilities

   The licence holder, the charity, must assume the responsibility for the charitable gaming activity, for example running the bingo or selling the break open tickets.

operating social gaming events, and managing raffles. **With more complex games and more sophisticated consumers can the charity assume this responsibility and still offer a product in a professional manner that meets the consumer demands working with their volunteers and within appropriate expense levels? Are there opportunities to allow more flexible contracts where professionals deliver services on the part of the charities? How can a balance of knowledge and power be guaranteed on a consistent basis realizing many charities have a limited volunteer base negotiating with professionals involved in delivering the services when entering into contractual agreements?**

8. Regulatory Framework

Are there any other general or specific issues that should be considered when looking at improving charitable gaming to lead to a modern, effective and efficient charitable gaming environment?

Contact Information:

Don Bourgeois
General Counsel & Director
Legal Services
Don.bourgeois2@cbs.gov.on.ca

Kathy Klas
Director
Sector Liaison Branch
Kath.klas@cbs.gov.on.ca

APPENDIX A

The Regulation of Charitable Gaming in Ontario – An Historical Perspective

Gambling in Canada is illegal, unless the activity falls within one of the exemptions set out in the *Criminal Code*. The *Criminal Code* is federal legislation and establishes the basic framework for charitable gaming and its limits.

One of the most relevant sections makes it lawful for a charitable or religious organization to conduct and manage a lottery scheme if licensed and the proceeds are used for charitable or religious purposes (s 207(1)(b)). This provision has been implemented in Ontario and is the basis for all charitable gaming. The Lieutenant Governor in Council by Order-in-Council has specified the Registrar of Alcohol and Gaming, municipal councils and over 30 First Nations councils to issue licences.

Another relevant section allows persons to participate in the conduct, management or operation of the lottery scheme in accordance with applicable law or licence (s 207(1)(g)). Without this provision, the suppliers of goods and services would not be able to participate in the lottery scheme. 207(1)(g) is the basis for bingo centre operators, break open ticket sellers and others to provide goods and services as part of the operations of the lottery schemes that are conducted and managed by charities with a licence.

A third relevant section provides for terms and conditions relating to the conduct, management and operation of or participation in the lottery scheme (s 207(2)). This subsection authorizes the terms and conditions to licences that are set out in the Order in Councils that have designated the Registrar, municipal councils and First Nation councils to issue licences, the terms and conditions for the various forms of lottery schemes that are authorized in Ontario that are prescribed by the Registrar, and for the additional terms and conditions that municipal councils and First Nation councils may require. A failure to comply with those terms and conditions would remove the lottery scheme from the charitable gaming exemption that is provided for in the *Criminal Code*.

Another important subsection is 207(4). It limits certain types of lottery schemes, such as those operated on or through a video device, computer or slot machine, to Crown agencies, such as the Ontario Lottery and Gaming Corporation (OLGC). In Ontario, the OLGC has worked with the bingo industry to develop the Link game in the 1990s and, more recently, for the pilot e-bingo program to assist in the revitalization of the bingo sector.

Flowing from these *Criminal Code* provisions, that were initially put in place in 1969, the Lieutenant Governor in Council determined in 1970 that there would be two authorities to issue licences – the Minister of Consumer and Commercial Relations and municipal councils. This was expanded to include a number of First Nation councils. This structure in Ontario is unique in Canada and reflects the diversity of Ontario and the need to be responsive to local needs and requirements for charitable goods and services.

In the 1980s, the charitable gaming marketplace began to expand substantially, perhaps in reflection of changing attitudes within Ontario to gaming. A number of problems began

to become apparent and a more comprehensive regulatory structure was necessary.

The Ministry of Consumer and Commercial Relations (now Ministry of Consumer and Business Services) issued in 1990 *Charitable Gaming – Putting the Charities Back in the Driver's Seat*. This paper reviewed the charitable gaming marketplace and proposed regulatory directions. It recognized the growth in charitable gaming over the previous 20 years and the need to control that growth and to determine who should participate in charitable gaming.

Putting the Charities in the Driver's Seat led to a number of critical initiatives:

- Development of the Lottery Licensing Policy Manual (LLPM), dealing with eligibility and use of proceeds. The LLPM is intended to provide for standard practices across Ontario and assist licensing authorities in making consistent decisions. The LLPM was recently re-issued to reflect revisions that have occurred and been communicated individually over the last decade.

- By Order-in-Council the Director (now Registrar) was designated as the provincial authority to issue licences and the municipal council authority was retained. Terms and conditions to the licences that were more relevant to charitable gaming activities were set out and it provided for the LLPM.

- Terms and Conditions were substantially revised. This included new revenue models, greater accountability requirements, more direction on how licensees were to conduct and manage lottery schemes, established the bingo sponsors associations enhancing the negotiating ability of licensees and improved the level of expertise, and identified specific roles for suppliers and their employees in the operations of a lottery scheme.

- *Gaming Services Act* (now *Gaming Control Act, 1992*) requiring the registration of businesses and certain employees providing goods or services to licensees. The registration system led to due diligence investigations into all businesses and employees seeking registration and to standards with respect to the operations.

As intended, these initiatives altered the balance among charities and suppliers, provided a more comprehensive regulatory scheme, filtered out a number of participants in the sector who did not meet the standards expected, and emphasized that charitable gaming is, fundamentally, intended to raise funds for charitable activities in Ontario and to benefit Ontarians. The initiatives provided the essential tools to put charities "in the driver's seat" and to enhance the level of integrity and honesty in charitable gaming and for the public to have confidence in the sector.

There were further changes in the 1990s to the market and to the regulatory structure. The introduction of commercial casinos resulted in revisions to the legislation and the establishment of the Gaming Control Commission (GCC). The merger of the GCC and the Liquor Licence Board of Ontario created the Alcohol and Gaming Commission of Ontario. Terms and conditions to licences were periodically revised to reflect regulatory or market issues.

In 1997 agreements were entered into with two Break Open Ticket manufacturers. These agreements have now expired. The Break Open Ticket revitalization initiative, with implementation starting in May 2005, is intended to build on experiences and suggestions from the BOT Strategic Working Group. The policy objectives of maintaining a vibrant, healthy sector with built-in honesty and integrity, accountability and trackability remains in place. To accommodate the pressures that exist within that sector the method of achieving these objectives must change. The changes will include an opening of the market to BOT manufacturers meeting the requirements, new revenue models that take into consideration the channels of distribution, new product and a centralized ordering/tracking system.

DOCUMENT DE CONSULTATION SUR LA MODERNISATION DES JEUX DE BIENFAISANCE

Printemps 2005

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario
20, rue Dundas Ouest, 7e étage •Toronto (Ontario) •
M5G 2N6 •
Tél. : 416 326-8700 ou sans frais en Ontario : 1 800 522-2876 • Téléc. : 416 326-8711 • Site Web : ww.agco.on.ca

Ontario

Ontario

LA MODERNISATION DES JEUX DE BIENFAISANCE

Introduction

La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (CAJO) lance un processus de consultation pour déterminer les changements qui devraient être apportés à la réglementation du secteur des jeux de bienfaisance en Ontario. Le processus de consultation vise à recueillir des commentaires permettant de trouver des solutions qui mèneraient à des changements stratégiques afin que le secteur puisse soutenir et renforcer la croissance des jeux aux fins de bienfaisance. L'objet est de moderniser la réglementation des jeux de bienfaisance en Ontario afin de répondre aux besoins du XXI^{e} siècle.

Le présent document présente le contexte actuel de la réglementation des jeux de bienfaisance, indique l'objectif de la consultation et en précise les principes directeurs. La section la plus importante de ce document porte sur les domaines qu'il serait possible de changer et invite les commentaires et les observations sur ces domaines. Le registrateur sollicite des commentaires pour s'assurer que les défis auxquels l'industrie fait face sont clairement définis et que les priorités et les meilleures solutions possibles sont relevées.

Les organismes de bienfaisance, les fournisseurs, les municipalités, les Premières nations et les associations participant aux jeux de bienfaisance, ou qui en subissent l'incidence, sont invités à lire ce document et à faire connaître leurs opinions. Les commentaires peuvent être envoyés directement à la CAJO ou transmis à des organismes représentatifs que la CAJO consulte régulièrement. La CAJO a établi un partenariat solide et productif avec divers volets de l'industrie représentés par la Ontario Charitable Gaming Association, la Commercial Gaming Association (Ontario), la Registered Gaming Suppliers of Ontario et la Break Open Ticket Program Management Alliance. De plus, la CAJO travaille en collaboration avec des autorités compétentes, notamment des Premières nations et des municipalités ainsi que des représentants de l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario.

Le registrateur passera en revue les commentaires reçus et au besoin demandera des clarifications concernant les observations ou obtiendra l'opinion d'autres personnes ayant une expertise spécifique ou générale. Il est prévu que les observations soient étudiées durant les mois de juillet et d'août. Nous collaborerons avec les diverses associations pour mettre au point les détails à mesure que nous irons de l'avant. Il est important que tous les participants reconnaissent que l'objectif est d'atteindre un équilibre efficient tout en essayant d'obtenir un consensus général au sujet des changements nécessaires afin que le secteur des jeux de bienfaisance puisse prospérer. Certains changements seront considérés comme étant essentiels pour le succès du secteur des jeux de bienfaisance. La CAJO essaiera d'atteindre un consensus et cherchera à définir des thèmes de changement communs.

Après avoir pris connaissance de toutes les observations, le registrateur déterminera les changements prioritaires et leur faisabilité. Certains changements seront plus faciles à adopter et pourront donc être mis en œuvre plus rapidement que ceux d'une plus grande complexité et à condition qu'ils relèvent de la compétence du registrateur et non d'un mécanisme décisionnel plus large du gouvernement.

Il est à noter que dans le cadre de cette revue, les changements au *Code criminel* (Canada) ne seront pas pris en considération. Le *Code criminel* relève du ressort fédéral et n'entre pas dans la portée de cette revue. Par exemple, le *Code criminel* autorise seulement « un organisme de charité ou un organisme religieux » à posséder une licence de loterie.

Les observations soumises par écrit doivent être reçues par le registrateur au plus tard le 15 juillet 2005. Elles doivent recommander des solutions et suivre le format des questions posées dans la section portant sur les domaines à examiner.

Le besoin de changement

Les jeux de bienfaisance ont été établis pour que les organismes de bienfaisance puissent en utiliser les recettes pour financer des activités de bienfaisance en Ontario. Ces activités enrichissent la vie de tous les citoyens et citoyennes de l'Ontario en améliorant les possibilités dans les arts et la culture, les sports pour les jeunes, les soins de la santé, la préservation de l'environnement, le patrimoine et bien d'autres aspects de notre vie. Un grand nombre de personnes sont d'avis que la réglementation actuelle est un obstacle aux améliorations indiquées ci-dessus.

Les organismes de bienfaisance et les organismes religieux obtiennent des licences qui les autorisent à organiser des jeux de bienfaisance. L'industrie compte cependant bien d'autres participants, comme les fabricants de feuilles de bingo ou de billets à fenêtres, les exploitants de salles de bingo, les vendeurs de billets à fenêtres, les fournisseurs de matériel de jeu et les fournisseurs de services aux organismes de bienfaisance. Le succès du secteur des jeux de bienfaisance dépend des partenariats justes et productifs établis entre tous les participants au sein du secteur.

En tant qu'organisme de réglementation, la CAJO ne s'occupe pas des activités de marketing ou de promotion des jeux de bienfaisance; elle en laisse le soin aux organismes de bienfaisance et aux fournisseurs. Toutefois, la CAJO devrait examiner son cadre réglementaire pour s'assurer qu'il permet à l'industrie de fonctionner avec efficacité et efficience.

On a enregistré une baisse considérable du nombre d'organismes de bienfaisance qui financent leurs activités au moyen de jeux de bienfaisance, et ceux qui continuent de le faire ont constaté une diminution de leurs recettes. Par exemple, en 1996, les paris bruts des bingos étaient estimés à 1,2 milliard de dollars et en 2003, ils sont passés à un montant à peine supérieur à 1 milliard de dollars. En 1997, les ventes des billets à fenêtres étaient estimées à 1,2 milliard de dollars et en 2003, elles avaient chuté à 360 millions de dollars. L'industrie dérivée a aussi souffert de cette baisse, le nombre de vendeurs de billets à fenêtres et le nombre de salles de bingo ayant baissé de près de la moitié au cours des dix dernières années.

Les conditions du marché ont changé dans toutes les facettes des jeux de bienfaisance au cours des 15 dernières années. Les facteurs, positifs ou négatifs, comprennent ceux qui suivent :

- la concurrence accrue pour capter le budget que les consommateurs consacrent au divertissement en général, mais aussi à l'industrie des jeux;
- l'évolution de la clientèle – qu'il s'agisse des clients actuels ou potentiels; ils évoluent du point de vue de leurs connaissances, expériences, exposition à d'autres produits, etc.;
- des produits et des installations qui ne répondent plus aux attentes des consommateurs;
- l'augmentation des coûts d'exploitation dans toute l'industrie;
- l'absence d'étude cohérente, des connaissances incomplètes sur l'industrie et l'absence de marketing approprié destiné aux consommateurs empêchent d'examiner de façon coordonnée la pénétration du marché ainsi que le potentiel de ce marché. Le fonds pour l'amélioration des billets à fenêtres (Break Open Development Fund) et la recherche effectuée sur les clients ainsi que le marquage soulignent l'importance d'une telle étude pour prendre des décisions réglementaires et opérationnelles;
- l'incidence de l'interdiction de fumer;
- les questions ayant des répercussions sur la clientèle des communautés frontalières avec les États-Unis;
- l'adoption de nouvelles formes de jeu organisées par le gouvernement, comme les nouveaux emplacements pour le de bingo électronique qui, à la suite d'essais pilotes réussies, pourraient être mis en place dans d'autres salles de bingo;
- les changements variés et indépendants du cadre réglementaire de chaque type de jeu de bienfaisance ont donné lieu à des incompatibilités;
- les changements de la structure réglementaire et les mesures d'application qui ont créé une plus grande intégrité et responsabilité;
- la disponibilité de nouveaux outils, comme la technologie, qui pourraient permettre une plus grande souplesse.

La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario continue de travailler en collaboration étroite avec les représentants de l'industrie des jeux de bienfaisance par l'entremise d'une structure de groupe de travail stratégique. Ce groupe se réunit régulièrement pour discuter des besoins de l'industrie et des changements que la CAJO pourrait considérer pour améliorer le secteur des jeux de bienfaisance en Ontario. Les consultations, qui continuent d'être effectuées, ont mis en lumière la nécessité d'entreprendre un examen exhaustif afin d'aider le secteur des jeux de bienfaisance à être concurrentiel et à devenir une bonne source de financement continue pour les organismes de bienfaisance et les organismes religieux.

Il est important de s'assurer que la réglementation réussit à atteindre le but visé. Dans ce cas particulier, la réglementation des jeux de bienfaisance doit permettre à l'industrie d'être concurrentielle, de financer les organismes de bienfaisance et les organismes religieux dans le cadre permis par le *Code criminel*, et d'assurer que l'industrie est exploitée avec honnêteté et intégrité, dans l'intérêt public et de manière responsable. Le public, dans le marché du divertissement concurrentiel, doit avoir confiance dans le secteur des jeux de bienfaisance et dans ses produits. L'obligation de rendre des comptes est un facteur essentiel pour gagner cette confiance du public.

Contexte actuel

Le *Code criminel* établit le cadre légal des jeux au Canada. Il permet la tenue de jeux de bienfaisance mis sur pied et exploités par des organismes de charité et des organismes religieux dans le but de financer des activités de bienfaisance en Ontario. Ce cadre a été mis en place en 1969.

En Ontario, les licences sont délivrées par le gouvernement provincial (par l'entremise du registrateur des alcools et des jeux), par les municipalités et par les bandes des Premières nations autorisées à le faire. Cette structure de licence, établie en 1970, répondait aux besoins des communautés au niveau local. L'industrie des jeux de bienfaisance est réglementée par la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux* et par les modalités et conditions établies par la CAJO. L'annexe A ci-jointe contient des précisions sur le cadre réglementaire.

Des changements importants ont été apportés au début des années 1990 et, par la suite, les conditions des licences ont été périodiquement mises à jour selon l'évolution de la situation. Au fil des années, les changements ont permis l'établissement d'un grand nombre de nouveaux programmes, comme les parties de bingo « progressif » dans les salles de bingo, le recours au personnel rémunéré et les activités promotionnelles et publicitaires qui optimisent la rentabilité tout en offrant de la valeur aux consommateurs. Le programme de revitalisation des billets à fenêtres, qui devrait être mis en œuvre en mai 2005, est un exemple récent de ce type de changement. Il s'appuie sur les expériences et les suggestions du groupe de travail stratégique des billets à fenêtres. Les changements prévoient l'ouverture du marché aux fabricants de billets à fenêtres qui satisfont aux exigences établies, de plus grands pourcentages pour les prix à gagner, de nouveaux produits et la centralisation du système de commande et de suivi.

Le gouvernement a reconnu le besoin d'aider le secteur des jeux de bienfaisance en ayant recours à l'électronique. Le *Code criminel* restreint les jeux électroniques aux jeux mis sur pied et exploités par le gouvernement. C'est pourquoi la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a annoncé son intention de mettre à l'essai un bingo électronique en partenariat avec l'industrie des jeux de bienfaisance.

Ce changement, conjugué à d'autres initiatives futures, devrait ouvrir le marché à des produits novateurs, augmenter la souplesse et améliorer la responsabilité.

Principes directeurs

À l'issue du processus de consultation, le registrateur déterminera les changements qu'il convient d'apporter en priorité. Ils seront mesurés par rapport aux principes directeurs essentiels suivants :

- Les jeux de bienfaisance existent pour financer les activités de bienfaisance organisées en Ontario au niveau de la communauté par des organismes de bienfaisance autorisées.

- Les organismes de bienfaisance sont dans l'ensemble composés de bénévoles; les jeux de bienfaisance y étant reconnus comme un moyen de financer l'organisme et non comme le point central des activités d'exploitation.

- La souplesse accrue doit être contrôlée par des niveaux de responsabilité et de suivi appropriés.

- Les produits de jeu et les participants du secteur (organismes de bienfaisance, fournisseurs et autres) doivent adhérer à des normes d'honnêteté et d'intégrité et respecter l'intérêt public.

- Le succès du secteur des jeux de bienfaisance dépend des partenariats justes et productifs établis entre tous les participants du secteur.

- L'adaptabilité est un facteur essentiel dans un environnement en évolution constante et rapide.

Domaines spécifiques à examiner

En se fondant sur ces principes directeurs et après des discussions avec des organismes de bienfaisance, des fournisseurs et des associations participant à des jeux de bienfaisance, il a été possible de relever les domaines clés suivants pour les soumettre à une revue :

1. Souplesse
2. Modèle de recettes
3. Activités promotionnelles et publicitaires
4. Produits de jeu
5. Expérience des consommateurs
6. Rationalisation ou simplification de l'administration
7. Rôles et responsabilités
8. Cadre réglementaire

L'objet de la consultation est de recueillir les commentaires de toutes les parties intéressées pour établir les priorités et proposer les meilleures solutions et recommandations possibles en vue d'apporter des changements positifs. Il faut souligner que la consultation prend en considération les licences délivrées par les municipalités, les Premières nations et la CAJO, même si cela ne sera pas reformulé à chaque fois.

1. Souplesse

   On a suggéré qu'il faut assouplir les règles pour que l'industrie puisse être plus concurrentielle, tout en respectant le *Code criminel*, et pour qu'elle puisse s'adapter rapidement aux conditions d'un marché en mutation. Si les règles sont assouplies dans un certain domaine, il faut rétablir l'équilibre en imposant des mesures de responsabilité et de contrôle plus rigoureuses dans un autre domaine.

   Y a-t-il, selon vous, des domaines qui bénéficieraient d'une plus grande souplesse, par exemple, des domaines où les règles devraient être moins spécifiques et moins restrictives? Dans l'affirmative, quel type d'équilibre faut-il mettre en place pour contrebalancer la souplesse accrue? Par exemple, si on suggère la réduction du nombre de renseignements détaillés sur les rapports à déposer, il est vrai que cela risque d'augmenter les possibilités de fraude, mais on pourrait contrebalancer ce risque en exigeant le dépôt d'une caution qui pourrait être confisquée

en cas de découverte de fraude ou de mauvaise utilisation des fonds. Une autre possibilité serait d'exiger le même niveau de tenue de registres détaillée mais ne pas demander le dépôt de rapports, ceux-ci pouvant faire l'objet de vérifications ponctuelles de temps à autre.

Lorsque, dans les prochaines sections, vous proposerez des solutions qui prévoient une plus grande souplesse, précisez le degré de responsabilité et de contrôle accru pour créer l'équilibre nécessaire.

2. Modèle de recettes

Les jeux de bienfaisance sont structurés de manière à retourner une partie des ventes aux clients, sous forme de prix. On appelle cette partie les prix à gagner. Ils correspondent souvent à un montant exprimé en dollars ou en pourcentage des recettes brutes. Les recettes qui restent une fois que les prix sont payés servent à prendre en charge toutes les dépenses et finissent par représenter le profit de l'organisme de bienfaisance. Seules les dépenses raisonnables et nécessaires doivent être payées. Les dépenses générales comprennent le coût des feuilles de bingo ou des billets à fenêtres, le coût des activités publicitaires et promotionnelles, le coût des services du vendeur du produit, les coûts de location de la salle de bingo, les coûts administratifs, etc. La loi considère ces coûts comme étant raisonnables et nécessaires. Certains modèles de recettes courants précisent les pourcentages exacts qui doivent être payés pour chaque type de dépense. D'après les commentaires reçus au cours des dernières années, il semble que les modèles de recettes courants ne soient plus pertinents en raison des dépenses croissantes, du coût du produit et de la valeur à retourner au client. Il semble que les prix à gagner ont atteint des niveaux trop élevés qui ne permettent plus aux organismes de bienfaisance de recueillir suffisamment de fonds pour leurs besoins et d'en laisser aux participants de l'industrie, comme les exploitants de salles de bingo, pour qu'ils puissent eux aussi y trouver leur compte. Par conséquent, il faut s'assurer que les modèles de recettes fonctionnent tant pour les divers canaux de distribution des produits de jeu que pour les types d'activités de jeu. Par exemple, le modèle de recettes pour la distribution de billets à fenêtres dans une salle de bingo pourrait être différent de celui de la vente des billets à fenêtres par un dépanneur inscrit comme vendeur de billets à fenêtres.

Pour arriver à un juste milieu, les prix à gagner devraient-ils faire l'objet de maximums? Faudrait-il imposer des limites quelconques aux prix à gagner? Dans un grand nombre de territoires de compétence, les prix à gagner au bingo sont assujettis à un plafond, par exemple à 65 %. On pourrait imposer un prix maximum pour toutes les parties de bingo. On pourrait aussi imposer une limite au prix à gagner moyen par séance de bingo, quel que soit le nombre de parties jouées. Ou encore, lorsque tous les organismes de bienfaisance partagent le produit du bingo à parts égales, on pourrait limiter le prix à gagner moyen par salle de bingo à une moyenne établie par période d'un mois ou de trois mois. On pourrait aussi réexaminer les prix à gagner dans le cas des billets à fenêtres ou de toute autre forme de loterie, comme les tombolas.

Devrait-on accorder une plus grande souplesse à l'industrie en imposant uniquement un profit minimum pour les organismes de bienfaisance au lieu d'imposer des limites maximales à tous les membres de l'industrie? On pourrait par exemple déterminer qu'au moins 15 % du prix de vente brut des billets à fenêtres soit remis aux organismes de bienfaisance et permettre à l'industrie, composée des

fabricants des billets, des fournisseurs de matériel de jeu, des fournisseurs de services de jeu et des vendeurs, de négocier avec l'organisme de bienfaisance les niveaux appropriés de rémunération ainsi que le niveau approprié des prix.

Quels éléments faut-il prendre en considération lorsqu'on doit déterminer le modèle de recettes qui convient le mieux aux divers produits de jeu (billets à fenêtre, bingos, tombolas, activités de jeu à caractère social) et canaux de distribution (salle de bingo, vendeurs de billets à fenêtres, vendeurs de tombolas, organismes de bienfaisance)? Tout en considérant qu'il faut respecter le *Code criminel* et que les dépenses doivent être raisonnables et nécessaires, parmi les facteurs qui ont été relevés par le passé, il faut indiquer le « taux de rendement » par rapport à l'investissement des exploitants de salles de bingo, les conditions du marché, notamment toutes les sources de recettes à un emplacement donné (telles que les recettes du casse-croûte d'une salle de bingo), ainsi qu'une certaine souplesse pour négocier des paiements incitatifs dans le cadre du modèle contractuel.

Les restrictions devraient-elles être très spécifiques et détaillées ou bien le cadre réglementaire devrait-il permettre, ou même encourager, différents modèles? Devrait-on prévoir des modèles souples qui peuvent s'adapter au marché en évolution?

3. Activités publicitaires et promotionnelles

Les activités publicitaires ou promotionnelles annonçant un jeu de bienfaisance sont de façon générale limitées et représentent une dépense spécifique liée à une seule licence. Par exemple, un organisme de bienfaisance peut consacrer uniquement 2 % des recettes brutes du bingo aux activités publicitaires liées au bingo. Cela limite à la fois la valeur du financement et la portée des activités. Les organismes de bienfaisance n'ont droit à aucun montant pour les activités publicitaires concernant la vente de leurs billets à fenêtres, mais dans le cas des tombolas, les montants alloués à des fins publicitaires sont illimités. On a suggéré qu'il fallait augmenter les activités publicitaires et promotionnelles pour rivaliser sur le marché du divertissement. Le fonds pour l'amélioration des billets à fenêtres est un fonds centralisé qui fournit un financement provenant de tous les produits vendus en Ontario et dont en tirent avantage tous les organismes de bienfaisance qui vendent des billets à fenêtres en Ontario. Ce fonds permet à l'industrie d'investir des sommes importantes dont en profite l'ensemble de l'industrie. Il a financé des études pour le compte de l'industrie, et une identité de marque verra bientôt le jour.

Quelles activités publicitaires et promotionnelles peut-on suggérer pour que le secteur des jeux de bienfaisance soit plus concurrentiel sur le marché actuel en évolution constante? On pourrait par exemple demander à tous les organismes de bienfaisance ou à tous les exploitants de salle de bingo de consacrer un certain montant à des activités de recherche, de publicité et de promotion pour stimuler plus efficacement le développement du marché des bingos.

Doit-on imposer des limites spécifiques aux secteurs dont les activités publicitaires et promotionnelles ne font, à l'heure actuelle, l'objet d'aucune restriction, notamment les tombolas et les activités de jeu à caractère social?

4. Produits de jeu

Un grand nombre d'intervenants de l'industrie des jeux de bienfaisance en Ontario ont indiqué qu'il y avait moyen d'améliorer les types de jeux et de produits offerts aux consommateurs. Les études récentes sur les billets à fenêtres ont corroboré cette idée et ont montré qu'il est possible d'augmenter le financement et les recettes des organismes de bienfaisance en améliorant le marketing et la formation, en adaptant le produit et en offrant une plus grande variété de produits. Un exemple serait l'appui que la Société des loteries et des jeux de l'Ontario pourrait fournir au secteur du bingo à des fins de bienfaisance par l'implantation de jeux électroniques à des emplacements pilotes.

Peut-on apporter des modifications spécifiques aux produits actuels (billets à fenêtres, bingos, tombolas, activités de jeu à caractère social) pour les rendre plus attirants? Faut-il modifier le bingo sur papier à la suite du changement découlant de l'adoption du bingo électronique afin d'arriver à un équilibre dont bénéficiera toute l'industrie? Faut-il des exigences de formation spécifiques? Les changements futurs doivent-ils porter en particulier sur les règles de chaque jeu et produit ou être de nature plus générale et porter sur une catégorie de jeu, laissant ainsi une plus grande souplesse pour présenter de nouveaux jeux plus rapidement? Faut-il considérer des aspects spécifiques qui favorisent l'innovation? Peut-on considérer des produits additionnels, en conformité avec le *Code criminel*, pouvant aider l'industrie à l'aide d'une diversification? Le bingo traverse une période de transition découlant de l'avènement du bingo électronique. Que peut-on faire pour harmoniser le bingo sur papier et le bingo électronique?

5. Expérience des consommateurs

Il est entendu que c'est le consommateur qui déterminera le succès de l'industrie des jeux de bienfaisance. Il faut continuer de satisfaire les joueurs actuels tout en attirant de nouveaux joueurs. Les consommateurs veulent avoir l'assurance que les jeux de bienfaisance sont justes.

Quels changements peut-on envisager pour améliorer ou élargir le secteur des jeux de bienfaisance et les activités connexes offertes afin d'augmenter le nombre de clients? Si on offre des services élargis, le gouvernement doit-il exiger une certaine protection des consommateurs et comment doit-il la déterminer? Doit-on entreprendre une étude du marché pour définir et comprendre clairement le marché et les besoins du consommateur?

6. Rationalisation ou simplification de l'administration

Le XXI[e] siècle a vu l'arrivée de nouveaux outils d'administration, tels que le virement électronique de fonds entre comptes bancaires. Cela permet aux organismes de bienfaisance de faire des virements de fonds et des paiements électroniques au lieu de devoir émettre des chèques à chaque fois. **Peut-on rationaliser ou simplifier l'administration relative aux jeux de bienfaisance afin de réduire les frais généraux et augmenter la souplesse? Peut-on faire des suggestions concernant les rapports afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience?** On pourrait, par exemple, consolider des rapports ou utiliser des rapports électroniques, et en faire de même en ce

qui concerne la collecte des données pour préparer les rapports. **Y a-t-il des suggestions additionnelles et d'autres possibilités d'amélioration?**

7. Rôles et responsabilités

   Le titulaire de licence, à savoir l'organisme de bienfaisance, doit assumer la responsabilité des activités de jeu à des fins de bienfaisance, par exemple la mise sur pied et l'exploitation du bingo ou la vente des billets à fenêtres, l'exploitation des activités de jeu à caractère social et la gestion des tombolas. **Étant donné que les jeux deviennent plus complexes et que les consommateurs sont plus exigeants, les organismes de bienfaisance peuvent-ils assumer cette responsabilité et continuer d'offrir un produit de manière professionnelle qui répond aux exigences du consommateur travaillant avec des bénévoles tout en respectant les niveaux de dépenses appropriés? Peut-on assouplir les conditions des contrats dans les cas où les services sont fournis par des professionnels pour le compte des organismes de bienfaisance? Comment garantir un équilibre entre les connaissances et le pouvoir de façon cohérente lorsque beaucoup d'organismes de bienfaisance composés d'un groupe de bénévoles limité sont amenés à négocier des ententes contractuelles avec des professionnels fournissant des services?**

8. Cadre réglementaire

   Y a-t-il d'autres questions, d'ordre général ou particulier, qui doivent être considérées dans le cadre de l'amélioration de l'environnement du secteur des jeux de bienfaisance afin de le rendre moderne, efficace et efficient?

Renseignements :

Don Bourgeois
Avocat général et directeur
des services juridiques
Don.bourgeois2@cbs.gov.on.ca

Kathy Klas
Directrice
Direction de la liaison sectorielle
Kath.klas@cbs.gov.on.ca

ANNEXE A

La réglementation des jeux de bienfaisance en Ontario – une perspective historique

Les jeux au Canada sont une activité illégale à moins qu'ils tombent dans l'une des catégories d'exemptions définies dans le *Code criminel*. Le *Code criminel* est une loi fédérale qui établit le cadre des jeux de bienfaisance et en précise les limites.

L'une des dispositions les plus pertinentes autorise légalement les organismes de charité et les organismes religieux qui possèdent une licence à mettre sur pied et à exploiter une loterie si le produit est utilisé à des fins charitables ou religieuses (alinéa 207 (1) b)). Cette disposition a été mise en œuvre en Ontario et elle y régit les jeux de bienfaisance. Le lieutenant-gouverneur en conseil a autorisé par décret le registrateur des alcools et des jeux, les conseils municipaux et plus de 30 conseils des Premières nations à délivrer des licences.

Une autre disposition pertinente autorise toute personne à participer à la mise sur pied, à l'administration ou à la gestion d'une loterie, en conformité avec la législation ou les licences applicables (alinéa 207 (1) g)). Sans cette disposition, les fournisseurs de biens et de services ne pourraient pas participer aux loteries. C'est grâce à l'alinéa 207 (1) g) que les exploitants des salles de bingo, les vendeurs de billets à fenêtres et d'autres intervenants peuvent fournir des biens et des services dans le cadre des exploitations des loteries qui sont mises sur pied et gérées par des organismes de bienfaisance titulaires d'une licence.

Une troisième disposition pertinente précise les conditions à l'égard de la mise sur pied, de la gestion et de l'exploitation d'une loterie et de la participation à celle-ci (paragraphe 207 (2)). Ce paragraphe précise les conditions des licences qui sont définies dans les décrets qui autorisent le registrateur, les conseils municipaux et les conseils des Premières nations à délivrer des licences, les conditions établissant les diverses formes de loterie autorisées en Ontario qui sont prescrites par le registrateur, et les conditions additionnelles que les conseils municipaux et les conseils des Premières nations pourraient nécessiter. Le défaut d'adhérer à une de ces conditions exclurait la loterie de l'exemption accordée aux organismes de charité par le *Code criminel*.

Une autre disposition importante est le paragraphe 207 (4) qui limite l'exploitation de certaines loteries, comme celles qui nécessitent des dispositifs électroniques de visualisation, des ordinateurs ou des appareils à sous, aux organismes de la Couronne comme la Société des loteries et des jeux de l'Ontario. En Ontario, cette société a collaboré avec l'industrie du bingo à la création des bingos « Link » dans les années 1990 et plus récemment, au programme pilote de bingo électronique pour participer à la revitalisation du secteur du bingo.

À la suite des dispositions du *Code criminel* indiquées précédemment, qui ont été mises en œuvre en 1969, le lieutenant-gouverneur en conseil a déterminé en 1970 qu'il y

aurait deux autorités pour délivrer les licences : le ministère de la Consommation et du Commerce et les conseils municipaux. Par la suite, on y a ajouté les conseils des Premières nations. Ce type de structure ontarienne est unique au Canada; elle représente la diversité de l'Ontario et répond aux besoins et aux exigences locaux concernant les biens et services à des fins de bienfaisance.

Dans les années 1980, le marché des jeux de bienfaisance a connu une grande expansion, suscitée peut-être par le changement d'attitude envers les jeux en Ontario. Cela a entraîné un certain nombre de problèmes qui ont montré la nécessité d'adopter une structure réglementaire plus complète.

Le ministère de la Consommation et du Commerce (appelé maintenant le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises) a publié en 1990 un document intitulé *Jeux de bienfaisance : redonner le contrôle aux organismes* où il examinait le marché des jeux de bienfaisance et proposait de nouvelles orientations réglementaires. Il notait la croissance des jeux de bienfaisance au cours des 20 années précédentes et soulignait la nécessité de la contrôler et de déterminer les participants aux jeux de bienfaisance.

Ce document a entraîné plusieurs initiatives importantes comme suit :

- L'élaboration d'un Manuel de politiques relatives aux licences de loterie pour déterminer les critères d'admissibilité et l'utilisation des recettes. L'objet de ce manuel est d'uniformiser les pratiques à l'échelle de l'Ontario et d'aider les autorités compétentes à prendre des décisions cohérentes. La récente réédition de cet ouvrage contient les révisions apportées au cours des dix dernières années et qui avaient été communiquées séparément au fur et à mesure.

- Le directeur général (le registrateur) a été désigné par décret comme étant l'autorité provinciale habilitée à délivrer des licences; l'autorité conférée aux conseils municipaux a été conservée. Les conditions régissant les licences pertinentes aux activités de jeu à des fins de bienfaisance ont été définies et la nécessité d'élaborer le Manuel a été soulignée.

- Les conditions ont été considérablement modifiées. Les modifications établissaient de nouveaux modèles de recettes, des exigences plus strictes en matière de responsabilité et des directives plus précises sur la façon dont les titulaires de licences devaient mettre sur pied et gérer les loteries, elles créaient les associations de commanditaires de bingo qui renforçaient la capacité de négociation des titulaires de licence et amélioraient le niveau d'expertise, elles précisaient de plus les rôles des fournisseurs et de leurs employés dans le cadre d'une exploitation de loterie.

- La *Loi sur les services relatifs au jeu* (devenue la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*) exigeant l'inscription des entreprises et de certains employés qui fournissent des biens ou des services aux titulaires de licence. Le

système d'inscription a donné lieu à des enquêtes de diligence raisonnable touchant les entreprises et les employés qui cherchaient à s'inscrire ainsi qu'à l'établissement de normes visant les exploitations.

Tel qu'il avait été prévu, ces initiatives ont modifié l'équilibre entre les organismes de bienfaisance et les fournisseurs, elles ont mis en place une structure réglementaire plus complète, elles ont éliminé un certain nombre de participants du secteur qui ne répondaient pas aux normes établies et elles ont souligné que le secteur des jeux de bienfaisance devait essentiellement servir à financer des activités de bienfaisance en Ontario destinées aux Ontariens. Ces initiatives ont établi les outils essentiels habilitant les organismes de bienfaisance à reprendre le contrôle, elles ont permis de renforcer le niveau d'intégrité et d'honnêteté des jeux de bienfaisance et ont redonné au public confiance dans ce secteur.

Durant les années 1990, le marché et la structure réglementaire ont subi d'autres changements. L'avènement des casinos commerciaux a entraîné des modifications aux lois et a suscité la création de la Commission des jeux. Par la suite, la Commission des jeux et la Commission des permis d'alcool de l'Ontario ont été remplacées par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario. Les conditions des licences ont été périodiquement révisées en fonction des changements de la réglementation et du marché.

En 1997, des ententes, qui ont maintenant expiré, ont été conclues avec deux fabricants de billets à fenêtres. L'initiative de revitalisation des billets à fenêtres, dont la mise en œuvre est prévue pour le mois de mai 2005, s'appuiera sur les expériences et les suggestions du groupe de travail stratégique des billets à fenêtres. Les objectifs de la politique, qui restent valides, visent à conserver un secteur dynamique et sain reposant sur l'honnêteté et l'intégrité, la responsabilité et le suivi. Afin de tenir compte des pressions existant au sein de ce secteur, il faut changer la méthode choisie pour réaliser ces objectifs. Les changements incluront l'ouverture du marché aux fabricants de billets à fenêtres qui répondent aux exigences établies, de nouveaux modèles de recettes qui prennent en considération les canaux de distribution, de nouveaux produits et un système centralisé de commandes et de suivi.